

沖縄県の「ふれあいのまちづくり事業」について

— 事業評価を中心に —*

神 里 博 武**

A Study of "Community Revitalization with Helping Hands" in Okinawa

Hirotake Kamizato**

キーワード:

ふれあい福祉センター、地域生活支援事業、住民参加による地域福祉事業、福祉施設協働事業、評価指標

要 旨

「ふれあいのまちづくり事業」は1991年度から実施されているが、2003年4月までに全国で市町村社協の3割程度、沖縄県で4割程度が指定され、福祉コミュニティづくりや市町村社協の基盤強化に寄与してきた。「ふれあいのまちづくり事業」では、ともに支えあう福祉コミュニティをつくるために、①ふれあいのまちづくり推進会の設置、②地域福祉活動コーディネーターの設置、③総合相談センターとしてのふれあい福祉センターの設置、④地域生活支援事業、⑤住民参加による地域福祉事業、⑥福祉施設協働事業の6事業を実施してきた。

本研究は沖縄県下指定市町村社協の「ふれあいのまちづくり事業」の取り組みを評価検討し、その成果と課題を明らかにすることを目的としたものである。そのために、沖縄県社協「ふれあいのまちづくり事業」評価推進委員会の資料と、指定社協を訪問しての聞き取り調査、評価指標を用いた指定社協の自己評価によって事業評価を行った。その結果、総合相談活動、小地域福祉活動、専門援助員や地域の協力員、支援チーム等による地域生活支援活動、福祉教育、ボランティア活動、福祉施設との協働活動等の住民参加による地域福祉活動で大きな成果が見られた。また、沖縄県における「ふれあいのまちづくり事業」の課題として、地域福祉活動計画の策定、住民参加型の在宅福祉サービスの開発の遅れ等も明らかになった。

1. 研究の目的

1991年度から取り組まれてきた「ふれあいのま

ちづくり事業」は2002年度までに全国で796市町村社協(23%)が指定を受け、総合相談活動、小地域ネットワーク活動、ふれあい・いきいきサロン、在宅福祉サービス、福祉教育・ボランティア活動、福祉施設との協働事業等に影響を与えてきた。2001年度新規指定分からは補助内容が大きく変わり、「ふれあいのまちづくり推進会」「ふれあい福祉センター」「地域福祉活動コーディネーターの設置」の3事業について補助対象となった。厚生労働省はそれ以外の事業については「介護予防・生活支援事業」の活用が可能であるとしているが、肝心の「地域生活支援事業」「住民参加による地域福祉事業」等が補助対象外とされた中で、従来のような成果を上げることが出来るかどうか危惧される場所である。本研究は、補助事業の対象が大きく変わる中で、2001年度以前に「ふれあいのまちづくり事業」の指定を受けた沖縄県下の市町村社協の同事業への取り組み状況の評価検討することで、同事業の成果と課題を明らかにして地域福祉および社協活動の振興に資することを目的としたものである。

2. 研究の方法

沖縄県社協が「ふれあいのまちづくり事業」評価推進委員会に提出した資料及び指定社協を訪問しての聞き取り調査、同評価推進委員会が作成した「ふれあいのまちづくり事業」評価指標を用いて、2000年度指定の3市町村社協の3年間に亘る取り組み状況を中心に評価し、沖縄の「ふれあいのまちづくり事業」の成果や課題を検討した。主な研究対象を2000年度指定の3社協に限定したのは、1996年の「ふれあいのまちづくり事業」実施要綱に基づく評価指標を2000年に作成したが、それによって3年間の評価が可能な社協は2000年度指定の3社協のみである。なお、筆者は沖縄県社協の「ふれあいのまちづくり事業」評価推進委員会

* Received December 12, 2003

** 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 福祉コミュニティ学科、Faculty of Contemporary Social Studies, Nagasaki Wesleyan University, 1057 Eida, Isahaya, Nagasaki 854-0081, Japan

設置の当初（1995年）から現在（2003年12月）まで同委員会の委員長として関わっている。

3. ふれあいのまちづくり事業の概要

ふれあいのまちづくり事業は国が制定した「ふれあいのまちづくり事業」実施要綱（2001年度以降は実施要領）にもとづいて実施されている。1991年度から1995年度までの指定は、1991年9月策定の実施要綱によって指定され、福祉コミュニティ形成と社協の基盤づくりに役立ってきた。現在、指定されている「ふれあいのまちづくり事業」は、1996年に制定された「ふれあいのまちづくり事業」実施要綱と2001年のふれあいのまちづくり事業実施要領によって実施されている。

1996年7月の実施要綱の目的は「地域住民の参加と市区町村や福祉施設等の関係機関との連携のもとに地域に即した創意と工夫により具体的な課題に対応するとともに、住民相互の助け合いや交流の輪を広げ、共に支えあう地域社会づくりに寄与すること」をあげている。1991年の旧要綱に比べて、「共に支えあう地域社会づくりに寄与」が新たに加わって、支えあいの地域社会が強調されている。事業内容は、①から③までは1991年の実施要綱と同じであるが、④が地域生活支援事業、⑤が住民参加による地域福祉事業、⑥が福祉施設協働事業、となっている。B型事業の市区町村社協は福祉施設協働事業を実施する。事業の実施期間は5年間であるが、福祉施設協働事業は3年間である。評価については、「事業実施後3年終了時において、当該市区町村社協の事業の成果を評価し、その継続の是非について検討をおこなうものとする」として、事業評価を明確に位置づけている。

2001年度以降の指定は、2001年8月のふれあいのまちづくり事業実施要領にもとづいて指定された。同事業は地域福祉推進事業実施要綱の中の一事業として実施されるものである。1996年の旧要綱の目的の代わりにほとんど同じ内容が「趣旨」として置かれた。事業内容は旧要綱の6事業から①地域福祉活動コーディネーターの設置、②ふれあいのまちづくり推進会の設置、③ふれあい福祉センターの設置の3事業になり、実質的な「ふれあいのまちづくり事業」として効果の高かった、④地域生活支援事業、⑤住民参加による地域福祉事業、⑥福祉施設協働事業の3事業は補助対象外となった。

2002年度までの「ふれあいのまちづくり事業」

の指定は全国が796市町村、沖縄県が24市町村で、指定率は、全国が29.9%であるのに対して沖縄県は42.6%と、全国に比べて高くなっている。県内市町村社協の「ふれあいのまちづくり事業」に対する意欲は高い。全国ではB型事業の指定を受けた社協が38カ所あるが、沖縄はB型はなく、全てA型事業である。なお、B型事業は2001年度以降なくなった。

4. 沖縄県下の指定市町村社協の事業評価

評価は、指定市町村社協からの「ふれあいのまちづくり事業」の報告書等と評価指標に基づいて行った。

（1）指定社協の報告書等による評価

指定社協からの報告書で数量化できるふれあい福祉センターの相談件数を中心とした総合相談事業、地域生活支援事業、住民参加による地域福祉事業、福祉施設協働事業を通して「ふれあいのまちづくり事業」について検討する。

1）ふれあい福祉センターの相談事業

「ふれあいのまちづくり事業」の指定を受けて、ふれあい福祉センターの相談日数、相談件数が大幅に伸びた。1991年度指定から2000年度指定社協の19社協について指定前年度、指定後1年次、指定3年次、指定5年次（一部）の相談件数の推移を見たのが、表1（次頁）である。

19社協の指定前年度の相談件数が3,716件、1年次が4,580件、3年次が12,186件で、3年間で約3.3倍の伸びを示している。特に3年間の伸び率が大きい社協はN町社協（21.5倍）、K町社協（21倍）で、20倍以上の伸びをみせている。10倍以上の社協は2社協、5倍以上が5社協となっている。このように相談件数が大きく伸びたのは、ふれあい福祉センターの設置により相談日がそれまでの週2、3回から毎日開設になったこと、また、休日、夜間相談、電話相談、出前相談も見られるようになったことが大きく影響している。さらに、専任相談員や専門相談員の設置等の相談体制が整備され、それが相談件数にも表れているものと思われる。

相談件数が大幅に伸びたN町社協についてみると、ニーズの高かった消費者金融問題、法律問題についての専門相談員（消費生活相談員、弁護士）の配置等によって専門相談が拡大した。また、相談専用電話の開設、ファックス設置による夜間・休日相談の対応。「ふれあいのまちづくり通信」を年6回発行することによって相談活動について

表 1 ふれあい福祉センターの相談件数

	指定前年度	1 年次	3 年次	5 年次
OK市社協 (H 3 指定)	244 (100)	472 (193. 4)	896 (367. 2)	949 (388. 9)
GN市社協 (H 3 指定)	79 (100)	87 (110. 1)	635 (791. 1)	562 (711. 4)
NG市社協 (H 4 指定)	399 (100)	315 (78. 9)	541 (135. 6)	326 (91. 7)
NH市社協 (H 4 指定)	951 (100)	843 (88. 6)	1,735 (182. 4)	1,343 (141. 2)
US市社協 (H 5 指定)	163 (100)	244 (149. 7)	1,189 (729. 4)	1,418 (869. 9)
IT市社協 (H 5 指定)	90 (100)	190 (211. 1)	530 (588. 9)	601 (667. 8)
GS市社協 (H 6 指定)	135 (100)	180 (133. 3)	621 (460. 0)	641 (474. 8)
HE町社協 (H 6 指定)	114 (100)	210 (184. 2)	484 (424. 6)	509 (446. 5)
TM村社協 (H 7 指定)	804 (100)	283 (35. 2)	678 (84. 3)	283 (35. 2)
YM村社協 (H 8 指定)	234 (100)	262 (112. 0)	406 (173. 5)	492 (210. 3)
IS市社協 (H 9 指定)	39 (100)	41 (105. 1)	718 (1841. 0)	845 (2166. 7)
MT市社協 (H 9 指定)	109 (100)	118 (108. 3)	731 (670. 6)	948 (869. 7)
KM町社協 (H 9 指定)	111 (100)	253 (227. 9)	394 (355. 0)	324 (291. 9)
TA町社協 (H 9 指定)	77 (100)	44 (57. 1)	350 (454. 5)	342 (444. 2)
GK村社協 (H10指定)	40 (100)	119 (297. 5)	256 (640. 0)	315 (787. 5)
OZ村社協 (H11指定)	50 (100)	207 (414. 0)	226 (452. 0)	
N 町社協 (H12指定)	28 (100)	221 (789. 3)	602 (2150. 0)	
K 町社協 (H12指定)	20 (100)	317 (1585. 0)	840 (2100. 0)	
H 市社協 (H12指定)	29 (100)	174 (600. 0)	354 (1220. 7)	
合 計	3,716 (100)	4,580 (123. 3)	12,186 (327. 9)	

の広報活動が強化され、相談件数の大幅な伸びにつながった。その他、相談員研修会の開催、相談員間の連絡調整を目的にした相談員連絡会の開催(年2回)。また難ケースについては関係者・関係機関との処遇検討会やケース会議を実施した。このように他相談機関との連携強化により、本センターで解決困難なケースについても適切な相談機関等が紹介できるようになった。また民生委員との連携により、地域の福祉問題の掘り起こしにつながり、早期解決に向け取り組めたことも成果に結びついた。相談種別で見ると「生計に関する」相談が全体の3割程度を占めており、消費生活相談員、弁護士の特設相談員を設置することで解決への取り組み等も見られた。

K町社協は在宅障害者宅の訪問相談、移動相談、精神保健福祉士の専門相談員の設置による相談体制の充実等によって相談件数を伸ばしていった。2002年度の相談件数では精神保健相談が20%近くを占めている。

H市社協では、ふれあい・いきいきサロンでの移動相談、高齢者安否確認の「がんずうコール」の実施等で相談件数を伸ばしている。相談種別では「生計に関するもの」が多く、緊急的に応じられる小口貸付制度の必要性から「たすけあい金庫」を新規に立ち上げた。

2) 地域生活支援事業

H市社協では、地域福祉懇談会や民生委員児童委員協議会定例会での小地域ネットワーク活動について、話し合いをおこない、1年次の2000年度にふれあい・いきいきサロンを3カ所立ち上げ、3年次の2002年度には10カ所設置している。また、行政委託による生きがい型ミニデイサービスの実施で、ボランティアによるいきいきサロンが消滅したI自治会においてはボランティアグループを新たに立ち上げ、見守りが必要な住民全てに、見守りネットワークを形成した。地域生活を支援するために3年次には法律、医療、登記・供託等、介護、保健、福祉、教育の7名の専門援助員を委嘱するとともに処遇検討会を設置し、支援の必要な住民を支援できる体制を整備した。また、92人の協力員も設置した。地域福祉懇談会も指定1年次から実施し、問題把握と地域住民の参加を促進している。

N町社協では、要支援家庭の処遇検討会を1年次が4ケース、6回開催。2年次が3ケース、4回開催して見守り活動に結びつけている。専門援助員を10人委嘱した他、近隣住民を中心に協力員を設置している。民生委員、保健師、協力員による支援チームも1年次に1チーム。2年次に2チーム結成している。2年次からは単身高齢者、高齢

者夫婦世帯、障害者世帯を中心に民生委員の協力を得て要支援世帯の調査を実施（2年次が3地域20世帯、3年次5地域28世帯）して、見守り活動の資料として活用している。

各自治会で地域福祉懇談会（3年次は7地域で実施）を実施して問題把握と住民参加による地域福祉活動へと繋げている。

K町社協では処遇検討会を立ち上げ、1年次が11回、2年次が25回、3年次が13回開催している。ミニ・デイサービスの活動を通して友愛訪問活動が活発になり、その中から自治会長、民生委員、婦人会等が中心となった要援護者に対する近隣見守り型の小地域ネットワークを1年次が13カ所、2年次、3年次が15カ所形成された。

3）住民参加による地域福祉事業

H市社協では、ボランティア活動協力校の指定、指定校連絡会の実施、小学生親子ボランティア体験学習等の福祉教育の取り組みや、福祉施設との協働事業として「ふれあいのまちづくりフェスティバル」を実施している。2年次には家族介護者の集いの実施、ふれあい給食会の実施、高齢者安否確認の緊急通報を立ち上げている。

N町社協では、以前から学校での福祉教育を熱心に実施していたが、総合的な学習の時間の導入に合わせて、福祉講話や疑似体験学習「ちょっと福祉出前講座」を実施、1年次が5カ所で受講生464人、2年次が7カ所で575人、3年次が10カ所で1,112人と増えている。出前講座は人材バンク等を整備することで障害者講師を紹介・派遣して実施している。ボランティア活動協力校は町内保育所6カ所、幼稚園4園、小学校3校、中学校2校、高校1校の全園、全校を指定して推進している。さらに地域福祉懇談会を利用して高齢者等を対象とした会食サービスのニーズ調査を実施し、2年次より自治会・ボランティア共催によって会食サービスを8地域で立ち上げている。

K町社協では、地域ボランティアによる、ミニ・デイサービスが1年次10カ所、2年次が12カ所、3年次が14カ所と漸次拡大している。知的障害者による配食ボランティア、視覚障害者によるマッサージボランティア活動を取り入れ、障害者の社会参加・社会貢献活動を行っている。

ボランティア活動として保育園児による在宅高齢者を生年祝いなどに訪問して祝うハッピーサービス「祝い隊」が訪問している。

4）福祉施設協働事業

福祉施設が地域の重要な資源として地域に関か

れ、在宅福祉サービスや福祉教育の拠点として機能するためには、社協が積極的に福祉施設と協働した事業を展開することが必要である。

H市社協では福祉施設連絡会を開催し、相互理解を深めたことで、中・高校生のボランティア体験研修の学習プログラム作成を施設が担当し、研修内容の充実を図ってきた。また、ふれあいのまちづくりフェスティバルを通して相互の連携が深まり、ボランティア餅つき大会等の協働事業がやりやすくなった。

N町社協では2年次から町内福祉施設連絡会を開催しボランティアニーズの集約、活動の場の提供、情報交換、社会資源の掘り起こしを図っており、福祉ふれあい運動会やボランティアスクール等で協働事業がやりやすくなった他、相互の連携が強まった。

K町社協は福祉まつりや食事サービスで施設の協力を得て取り組んできたが、3年次には福祉施設等連絡会を開催し、協力して小・中学校での総合的な学習の時間で福祉教育に取り組んでいる。また、現在、親子体験メニューを作成して各施設で実施している。

（2）「ふれあいのまちづくり事業」評価指標による評価

1）「ふれあいのまちづくり事業」評価指標について

「ふれあいのまちづくり事業」の評価は、評価指標を用いて指定社協の自己評価に基づいて、沖縄県社協評価推進委員会において実施している。評価指標については、1991年の「ふれあいのまちづくり事業」実施要綱に基づいて1996年度に制定したが、1991年の実施要綱に基づく指定社協の事業が1999年度に終了したため、2000年には1996年の実施要綱に基づいて評価指標（設問項目）を修正した。新・評価指標も従来の評価指標と同様、①基盤整備、②ふれあい福祉センター事業、③地域生活支援事業、④住民参加による地域福祉事業、⑤福祉施設協働事業の5評価項目から成り立っている。修正は実施要綱の改正部分を中心に行っており、特に大きな修正は③の地域生活支援事業と④の住民参加による地域福祉事業の2事業で、地域生活支援事業については設問項目を6問から7問に増やしている。

事業評価は、評価指標に基づいて、①基盤整備、②総合相談事業（ふれあい福祉センター事業）、③地域生活支援事業、④住民参加による地域福祉事業、⑤福祉施設協働事業の5事業のそれぞれに

ついて次のような評価点数（１点から４点）で示した。これも従来の評価点数と同じである。

１点：取り組みがほとんどない。

２点：取り組まれているが、成果が不十分である。

３点：取り組まれており、一定の成果が得られている。

４点：取り組まれ、相当の成果が得られている。
評価項目及び要約した設問項目は次の通りである。

（ア）基盤整備（８項目）

基盤整備は、①小地域福祉活動の組織づくり、②広報・啓発活動、③行政の委員会への社協の参加、④地域福祉活動計画の策定、⑤ふれあいのまちづくり推進会の取り組み、⑥事業推進に向けての役職員研修の実施と役割分担、⑦ふれあいのまちづくり事業に対する行政の理解を高める取り組み、⑧コーディネーターの資格と身分の８項目

（イ）ふれあい福祉センター事業（９項目）

ふれあい福祉センター事業は、①住民への周知度、相談件数の伸び、②福祉ニードの早期発見ルートの確立、③記録様式の整備、集計分析、④ケース検討会の開催、技術向上のための研修会の開催、⑤サービスの活用、⑥サービス改善へのつなぎ、⑦ケアプランの作成と調整、⑧専門相談体制の整備、⑨他相談機関との連携の９項目

（ウ）地域生活支援事業（７項目）

地域生活支援事業は、①小地域ネットワークに対する民生委員、自治会等の理解の程度、②自治会段階の小地域福祉推進組織の組織化、③小地域ネットワークの育成、④ネットワーク援助による要援護者の生活改善と援助実践者の福祉意識の高まり、⑤法律、保健医療、教育等の専門援助者の確保、⑥処遇検討会の開催、⑦支援チームの編成及び派遣の７項目

（エ）住民参加による地域福祉事業（７項目）

住民参加による地域福祉事業は、①調査活動や相談で得られた情報の管理、②在宅福祉サービスの開発・運営のための委員会設置、③サービス運用における社協らしい民間の特性をいかした運用、④サービス提供と総合相談事業との関連、⑤サービスの利用促進や改善、⑥住民参加型在宅福祉サービスの開発・普及の取り組み、⑦継続的な在宅福祉サービスの開発・実施・普及への取り組みの７項目。

（オ）福祉施設協働事業（７項目）

福祉施設協働事業は、①地域福祉活動推進員の設置と施設担当者との連携、②施設との協働事業

の取り組みのために社協からの積極的な働きかけ、③施設の専門機能を生かした新規の在宅サービスの取り組み、④総合相談事業への施設の専門機能の活用、⑤社協等が行う地域福祉活動への施設職員の協力・参加、⑥施設、社協の協働事業における年次計画の策定と総括、⑦福祉施設連絡協議会の開催の７項目。

２）評価指標による評価対象社協と年次別評価（ダイヤグラム）

2003年４月現在、「ふれあいのまちづくり事業」の指定を受けて活動している社協は10市町村社協で、指定年度別には1998年度が１社協、1999年度が１社協、2000年度が３社協、2001年度が３社協、2002年度が２社協である。以上の社協から新・評価指標で評価できて３カ年以上が経過した、2000年度指定のH市社協、N町社協、K町社協の３社協を対象に検討したい。評価は当該社協の地域福祉活動コーディネーターを中心に事務局が行っている。そのため事業評価は、「ふれあいのまちづくり事業」の担当者や事務局長の意識に左右されないとはいえない。県社協の評価推進委員会がこれまでに実施してきた経験からすると、当該社協事務局による評価は第三者による評価より低くなる傾向にある。なお、ダイヤグラムは、基盤整備、総合相談、地域生活支援事業、住民参加による地域福祉事業の５事業について、０点から７点までの８段階で評価した。

2000年度指定の評価対象社協の簡単なプロフィールを紹介する。

〈H市社協〉

2002年４月１日現在の人口は35,522人、世帯数は13,789世帯である。65歳以上人口は5,907人で、高齢化率は16.6％と全国平均より２ポイントほど低い。保育所を除いた社会福祉施設は知的障害者更生施設（２カ所）、知的障害者通所授産施設（１カ所）、身体障害者授産施設（１カ所）、特別養護老人ホーム（１カ所）、養護老人ホーム（１カ所）、重度身体障害者小規模作業所（１カ所）、児童養護施設（１カ所）、知的障害児施設（１カ所）、老人保健施設（１カ所）である。社協職員は一般業務職員が事務局長を入れて８人、経営事業職員が12人である。地域福祉コーディネーターは社会福祉主事の資格は取得しているが、社会福祉士の資格は無い。

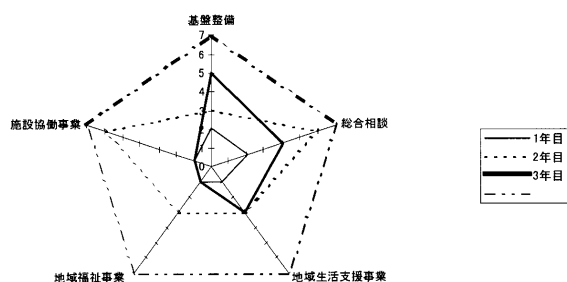


図1 H市社協

H市社協のふれまちの5事業についてダイアグラムで示すと、図1のように1年次の評価は極端に低かったが、2年次には、総合相談事業と福祉施設協働事業を中心に全ての事業について改善が見られ、総合相談、福祉施設協働事業は7点満点の6点の高い評価となっている。そして3年次は指定社協の報告書等で述べたように、全ての事業について著しい改善が見られた。ところが、ダイアグラムによる3年次評価は、基盤強化のみ2年次より高くなっているが、残りの4事業については、2年次と同じレベルか低くなっている。特に地域福祉事業と福祉施設協働事業については極端に落ち込んでいる。何故このような実態とかけ離れた評価が行われたのであろうか。3年間、「ふれあいのまちづくり事業」に取り組んできたコーディネーターが退職し、「ふれあいのまちづくり事業」の経験のない後任の担当職員が評価したからであろう。それゆえ、H市における「ふれあいのまちづくり事業」の評価については1年次、2年次は実態を示しているが、3年次評価は実態と大きくかけ離れており、評価指標を用いた3年次評価はほとんど意味をなさないと考えている。

〈N町社協〉

N町は県都N市に隣接した人口急増地域で2002年4月1日現在32,888人、世帯数11,436世帯である。65歳以上人口は3,192人で高齢化率は9.7%と、沖縄県下でも高齢化の低い町である。町内には大学、短大が立地して、文教の町でもある。保育所を除いた社会福祉施設は知的障害者更生施設（1カ所）、特別養護老人ホーム（1カ所）、小規模作業所（2カ所）である。社協事務局は局長を含めて一般業務職員が15人、経営事業職員が11人である。地域福祉活動コーディネーターは社会福祉主事の資格は取得しているが、社会福祉士の資格は無い。

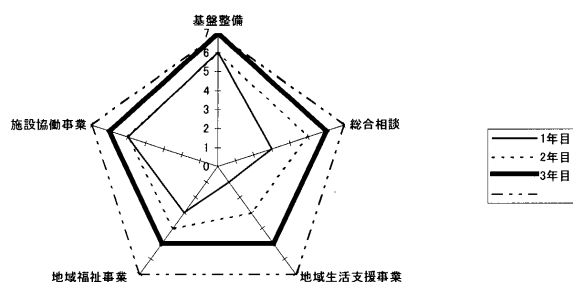


図2 N町社協

N町社協の「ふれあいのまちづくり事業」の評価は1年次が基盤整備と福祉施設協働事業が高く、残りの3事業、特に地域生活支援事業が極端に低かったのが、2年次には3事業に改善が見られ、3年次には全事業に改善が見られ、ダイアグラムも正五角形に近い形を示している。

〈K町社協〉

K町は2002年4月1日現在の人口は17,672人、世帯数は5,441世帯である。65歳以上人口は2,470人で、高齢化率は14.0%である。保育所を除いた社会福祉施設は知的障害者更生施設（2カ所）、特別養護老人ホーム（1カ所）、知的障害者小規模作業所（1カ所）、老人福祉センター（2カ所）、児童館（2カ所）である。社協職員は一般業務職員が事務局長を入れて8人、経営事業職員が0である。地域福祉活動コーディネーターは、2002年4月に社会福祉主事の資格は取得しているが、社会福祉士の資格は無い。

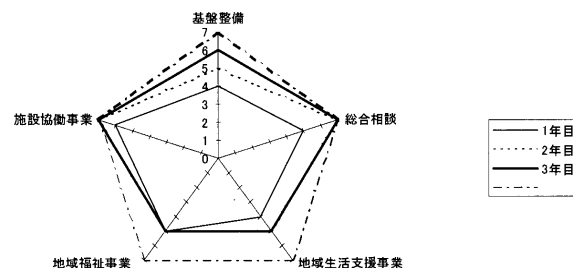


図3 K町社協

K町社協の「ふれあいのまちづくり事業」は1年次から福祉施設協働事業を中心に評価は低くなかった。2年次は住民参加による地域福祉事業を除いて改善が見られた。特に、総合相談と福祉施設協働事業は満点である。3年次は基盤整備に改善が見られたが、地域生活支援事業と住民参加による地域福祉事業は改善が見られず今後の課題である。

3) 評価指標による事業評価

2000年度指定社協のうち、N町社協とK町社協について評価指標による事業評価を行う。H市社

協を除外したのは前述したように、3年次終了後、コーディネーターが退職し、適正な評価が期待出来なくなったからである。

〈基盤整備〉

基盤整備はN町社協が1年次から3点以上の高得点であったのに対して、K町社協は2.8点とそれほど高い得点ではない。これはK町社協の場合、地域福祉活動計画の策定が1年次から3年次にいたるまで1点、コーディネーターの資格と身分が1年次は2点と低いためである。一方N町社協は、地域福祉活動計画の策定については県下でも先行しており、1年次が3点、2、3年次が4点となっている。低い項目は「ふれあいのまちづくり事業」に対する行政の理解を高める取り組みが2点と低い。しかし、両町とも年度とともに高くなっている。特にK町社協の場合、3年次は1年次に比べて0.6ポイント高くなっている。

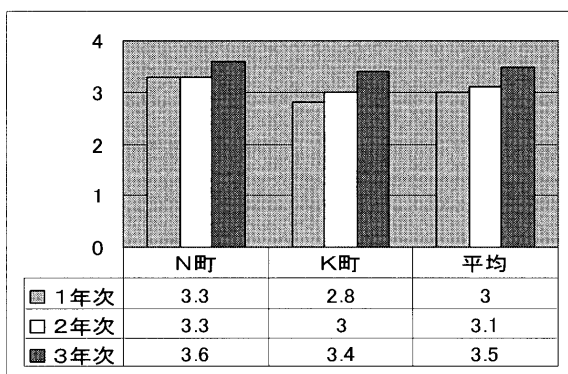


図4 基盤整備

〈総合相談 ― ふれあい福祉センター〉

総合相談も基盤整備同様、全体的に評価は高い。K町社協は1年次から3.1点と高く、2年次が3.7点、3年次が3.8点と満点に近い。一方、N町社協は、1年次が2.3点と低く、2年次が2.9点、3年次が3.8点と年を追って高くなっている。N町社協の1年次は総合相談の9項目のうちで6項目が2点と低い。しかし、3年次は全ての項目で3点以上に改善されている。1年次で2点以下は②福祉ニードの早期発見ルートの確立、③記録様式の整備、集計分析、⑤サービスの活用、⑥サービス改善へのつなぎ、⑦ケアプランの作成と調整、⑨他相談機関との連携の6項目で、2年次も⑥サービス改善へのつなぎ、⑦ケアプランの作成と調整については改善されなかった。K町社協が1年次で2点は⑨他相談機関との連携だけであった。3年次に両社協が4点の高得点を取った項目は①住民への周知度、相談件数の伸び、②福祉ニードの早期発見ルートの確立、④ケース検討会の開催、

技術向上のための研修会の開催、⑧専門相談体制の整備である。

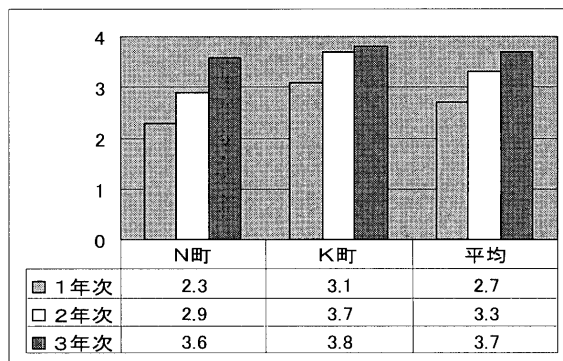


図5 総合相談-ふれあい福祉センター

〈地域生活支援事業〉

地域生活支援事業は、住民参加による地域福祉事業とともに評価は低い。N町社協は1年次が1.7点と最も低かったが、2年次が2.3点、3年次が3.3点まで成果をあげている。K町社協は、1年次が2.9点、2年次が3.1点、3年次が3.3点と高くなっている。N町社協は7項目のうち6項目が2点以下、3項目については1点である。2点以下の評価の低い項目は②自治会段階の小地域福祉推進組織の組織化（2点）、③小地域ネットワークの育成（2点）、④ネットワーク援助による要援護者の生活改善と援助実践者の福祉意識の高まり（1点）、⑤法律、保健医療、教育等の専門援助者の確保（1点）、⑥処遇検討会の開催（2点）、⑦支援チームの編成及び派遣（1点）となっている。⑤法律、保健医療、教育等の専門援助者の確保については3年次でも2点でほとんど改善が見られなかった。K町社協で1、2年次に低い項目は、⑤法律、保健医療、教育等の専門援助者の確保で2点である。しかし、3年次には3点と改善が見られた。

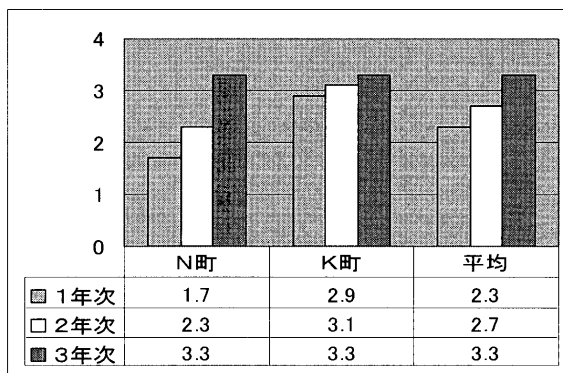


図6 地域生活支援事業

〈住民参加による地域福祉事業〉

住民参加による地域福祉事業は、全体的に低く、特にN町社協の1、2年次の評価が低く、1年次、

2年次とも2点台であるが、3年次は3.4点と大きく改善されている。K町社協は1年次から3年次まで3点台と高い。N町社協の場合、1年次は7項目のうち5項目が2点と低いが、3年次では全てが3点以上に改善された。低い項目は②在宅福祉サービスの開発・運営のための委員会設置、③サービス運用における社協らしい民間の特性をいかした運用、⑤サービスの利用促進や改善、⑥住民参加型在宅福祉サービスの開発・普及の取り組み、⑦継続的な在宅福祉サービスの開発・実施・普及への取り組み、がいずれも2点と低い。K町社協の1年次の評価が低いのは、②在宅福祉サービスの開発・運営のための委員会設置と⑥住民参加型在宅福祉サービスの開発・普及の取り組みであるが、⑥は3年次も2点であった。

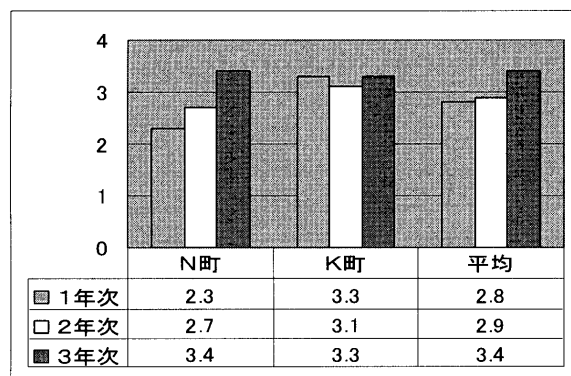


図7 住民参加による地域福祉事業

（福祉施設協働事業）

福祉施設協働事業は全体的に評価は高く、N町、K町とも1年次から3年次まで3点以上の評価である。1年次で2点以下の評価は、N町社協では③施設の専門機能を生かした新規の在宅サービスの取り組みと⑥施設、社協の協働事業における年次計画の策定と総括で⑥は1点であった。K町社協は1、2、3年次とも4点近い高得点である。

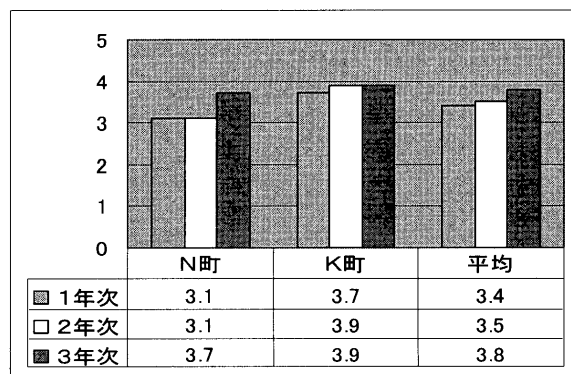


図8 福祉施設協働事業

（総合—5事業）

基盤整備、総合相談、地域生活支援事業、住民

参加による地域福祉事業、福祉施設協働事業の5事業の総合について検討すると、N町社協、K町社協ともに1年次よりは2年次、2年次よりは3年次と評価は高くなっている。

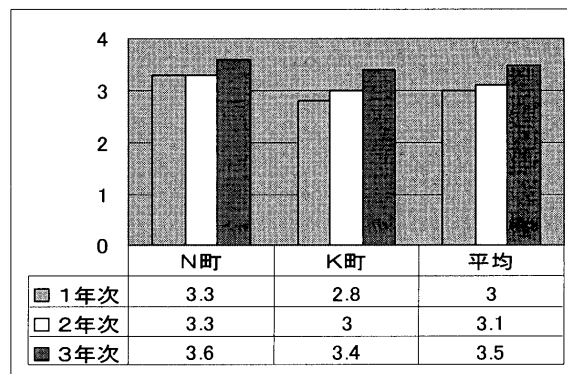


図9 総合—5事業

特にN町社協は2年次から3年次にかけて0.6ポイント高くなっている。「ふれあいのまちづくり事業」を通して社協の組織基盤、活動の全体的な底上げがなされたことをみることができる。

評価指標による38の設問項目（基盤整備8項目、総合相談9項目、地域生活支援7項目、地域福祉7項目、施設協働事業7項目）について検討すると、表2で示す通りN町社協において1年次は2点以下が20項目（基盤整備1、総合相談6、地域生活支援6、地域福祉5、施設協働事業2）、2年次が12項目、3年次が2項目と減少しており、ふれまち事業の成果がでている。K町社協において1年次は2点以下が6項目（基盤整備2、総合相談1、地域生活支援1、地域福祉2、施設協働事業0）、2年次が6項目、3年次が2項目と3年次は減少している。両社協の平均で2点以下を見ると、1年次は2点以下が7項目、2年次が4項目、3年次が0と減少し、ふれまち事業の成果がでている。得点の最も高い4点を見ると、N町社協では1年次は7項目、2年次が8項目、3年次が22項目（基盤整備6、総合相談5、地域生活支援3、地域福祉3、施設協働事業5）と増え、ふれまち事業の成果があらわれている。K町社協では1年次は15項目、2年次が21項目、3年次が23項目（基盤整備5、総合相談7、地域生活支援2、地域福祉3、施設協働事業6）と漸増している。両社協の平均で4点を見ると、1年次は4項目、2年次が5項目、3年次が16項目（基盤整備4、総合相談4、地域生活支援1、地域福祉2、施設協働事業5）と増え、ふれまち事業の成果があらわれている。

次に、1年次評価と3年次評価を比較してみる

表2 評価指標による3年間の評価（平成12年度指定社協）

区 分		N町社協			K町社協			平 均		
		1年	2年	3年	1年	2年	3年	1年	2年	3年
1 基盤整備	①	3	3	4	3	4	4	3.0	3.5	4.0
	②	3	3	4	3	3	3	3.0	3.0	3.5
	③	4	4	4	3	3	4	3.5	3.5	4.0
	④	3	4	4	1	1	1	2.0	2.5	2.5
	⑤	4	3	4	4	4	4	4.0	3.5	4.0
	⑥	3	3	3	3	3	4	3.0	3.0	3.5
	⑦	2	2	2	3	2	3	2.5	2.0	2.5
	⑧	4	4	4	2	4	4	3.0	4.0	4.0
2 総合相談	①	3	3	4	3	4	4	3.0	3.5	4.0
	②	2	2	4	3	4	4	2.5	3.0	4.0
	③	2	3	3	3	4	4	2.5	3.5	3.5
	④	3	3	4	3	3	4	3.0	3.0	4.0
	⑤	2	4	3	4	4	4	3.0	4.0	3.5
	⑥	2	2	3	4	4	4	3.0	3.0	3.5
	⑦	2	2	3	3	3	3	2.5	2.5	3.0
	⑧	3	4	4	3	4	4	3.0	3.7	4.0
	⑨	2	3	4	2	3	3	2.0	3.0	3.5
3 地域生活支援	①	3	3	4	3	3	3	3.0	3.0	3.5
	②	2	3	4	3	2	3	2.5	2.5	3.5
	③	2	2	3	4	4	4	3.0	3.0	3.5
	④	1	2	3	4	4	3	2.5	3.0	3.0
	⑤	1	2	2	2	2	3	1.5	2.0	2.5
	⑥	2	3	4	4	4	4	3.0	3.5	4.0
	⑦	1	1	3	3	3	3	2.0	2.0	3.0
4 地域福祉	①	3	3	3	3	3	3	3.0	3.0	3.0
	②	2	2	4	2	2	3	2.0	2.0	3.5
	③	2	3	3	4	3	3	3.0	3.0	3.0
	④	3	3	4	4	4	4	3.5	3.5	4.0
	⑤	2	2	3	4	4	4	3.0	3.0	3.5
	⑥	2	3	3	2	2	2	2.0	2.5	2.5
	⑦	2	3	4	4	4	4	3.0	3.5	4.0
5 施設協働事業	①	4	4	4	4	4	4	4.0	4.0	4.0
	②	4	4	4	4	4	4	4.0	4.0	4.0
	③	2	2	4	4	4	4	3.0	3.0	4.0
	④	3	3	3	4	4	4	3.5	3.5	3.5
	⑤	4	4	4	4	4	4	4.0	4.0	4.0
	⑥	1	2	3	3	3	3	2.0	2.5	3.0
	⑦	4	3	4	3	4	4	3.5	3.5	4.0

※評価点数が2点以下（取り組みがほとんどないか、成果が不十分である）の数字には網掛けをした。

と、その比較項目として、a.1年次より3年次の点数が高くなっている項目、b.1年次と3年次の点数が同じ項目、c.1年次より3年次の点数が低くなっている項目が考えられる。aは30項目、bは8項目、cは0であった。まず、bについて検討すると、2.5点が1項目、3.0点が2項目、

3.5点が1項目、4点が4項目で、2.5点の1項目（基盤整備⑦）、3.0点の2項目（地域福祉①）については改善の必要がある。aの30項目についてみると、3年次の最少得点は2.5点（3項目）、最高は4点（12項目）である。1年次に比べて3年次の増え幅を0.5点単位に見ると、0.5点増えたの

が14項目、1点増えたのが13項目、1.5点増えたのが3項目で、概して言える事は0.5点増は1年次が3点以上が多く、1点以上の増は3点未満が多い。

5つの事業別に3年次の設問項目を検討すると次のようになる。

基盤整備では8項目の中で、最も評価の高い4点が①、③、⑤、⑧で①は小地域福祉活動の組織づくり、③は行政の委員会への社協の参加、⑤はふれあいのまちづくり推進会の取り組み、⑧はコーディネーターの資格と身分である。低いのが④と⑦で④は2.5点で地域福祉活動計画の策定、⑦はふれあいのまちづくり事業に対する行政の理解を高める取り組み、となっている。

総合相談（ふれあい福祉センター）では9項目中、評価の高いのは①、②、④、⑧で、①は住民への周知度、相談件数の伸び（4点）、②は福祉ニードの早期発見ルートの確立（4点）、④はケース検討会の開催、技術向上のための研修会の開催（4点）、⑧は専門相談体制の整備（4点）である。総合相談で低いのが⑦のケアプランの作成と調整（3点）で、設問は、「来談者のニーズに応え自立生活を支援するため、他機関のサービスを含めてケアプランの作成や調整が十分に行われていますかーケアマネージメント」となっている。⑦は1年次、2年次とも2.5点である。1年次評価が2点以下で3年次には3点以上になったのは⑨の他相談機関との連携である。

地域生活支援事業で最も高いのは⑥処遇検討会の開催（4点）、最も低いのが⑤法律、保健医療、教育等の専門援助員の確保（2.5点）である。1年次が2点以下で3年次に3点以上になったのは⑦の支援チームの編成及び派遣で、1年次が2点、3年次が3点である。

住民参加による地域福祉事業で評価の高いのは④と⑦で、④はサービス提供と総合相談事業との関係、⑦は継続的な在宅福祉サービスの開発・実施・普及への取り組みでともに4点である。低いのは⑥の低廉の有償・有料の会員組織である住民参加型在宅福祉サービスの開発・普及の取り組み（2.5点）である。1年次が2点以下で3年次が3点以上になったのは②の在宅福祉サービスの開発・運営のための委員会設置である。

福祉施設協働事業で特に評価が高い項目は①、②、③、⑤、⑦で①は地域福祉活動推進員の設置と施設担当者との連携（4点）、②は施設との協働事業の取り組みのための社協からの積極的な働

きかけ（4点）、③は施設の専門機能を生かした新規の在宅サービスの取り組み（4点）、⑤は社協等が行う地域福祉活動への施設職員の協力・参加（4点）、⑦は他の関係施設との連携・協働、福祉施設連絡協議会の開催（4点）である。

4. まとめ（成果について）

沖縄県の「ふれあいのまちづくり事業」、特に2000年度指定の社協の総合相談事業（ふれあい福祉センター）、地域生活支援事業、住民参加による地域福祉事業、福祉施設との協働事業の取り組み状況と評価指標を用いての指定社協による自己評価を通して、事業評価を検討してきた。その結果、基盤整備を含めて全ての事業において指定前年度あるいは指定1年次に較べて指定3年次には事業が充実し自己評価も高まっており、「ふれあいのまちづくり事業」の成果がみられた。

「ふれあいのまちづくり事業」の評価研究については、1991年の同事業が実施されて5年後に、全国社会福祉協議会と厚生省（現・厚生労働省）が全国的な評価のための調査を行っている。全国社会福祉協議会は、ふれあいのまちづくり事業調査研究委員会を設置し、1991年指定の社協、施設、民生委員協議会総務を対象に実施し、1995年6月に「ふれあいのまちづくり事業の成果について」を発表した。それによると、「ふれあいのまちづくり事業」の成果として、第一に問題発見・解決機能の強化、第二に福祉コミュニティづくりの推進、第三に社会福祉協議会の基盤整備と体制強化、の3点をあげ、「ふれあいのまちづくり事業」は「皆が支え合う福祉コミュニティづくり」を実現するためにきわめて有効な事業であったことが実証的に明らかになった、と評価した。

厚生省（現・厚生労働省）は1994年8月～9月にかけて84カ所の指定社協の調査を実施し、1995年2月に「ふれあいのまちづくり事業の成果についてーふれあいのまちづくり事業実施状況表の結果より」を報告しているが、そこで、全体的な事業成果として①相談・援助の拡大、②生活支援の拡大、③サービスの開発・拡大、④ネットワークの拡大、⑤住民参加の拡大、⑥施設機能の拡大、⑦行政・関係機関・団体等との連携の拡大、⑧社協機能の強化・活性化の拡大の8点をあげている。

本稿では、全国的な評価研究を踏まえて、沖縄の「ふれあいのまちづくり事業」の成果について検討した。成果としては、第1に問題を発見・把握し、解決に結びつけたこと。第2に小地域福祉

活動が活発になったこと。第3に住民参加が強化されたこと。第4に関係機関・団体・施設の連携が拡大したこと。第5に社協の基盤整備と機能強化が図られたこと、をあげることができる。

まず、第1の問題を発見・把握し、解決に結びつけたこととして、ふれあい福祉センターの総合相談の充実、地域福祉懇談会、調査活動による問題把握の充実と専門相談や在宅福祉サービスの開発・拡大があげられる。ふれあい福祉センターを設置し、専任相談員や法律、医療、福祉等の専門相談員を設置することで夜間、休日相談、電話相談、出前相談等にとりくみ、生活上の様々な問題に対して住民が気軽に相談できるようになった。専門相談員も地域住民が抱えている問題に応えるような領域の専門家の活用を図っている。例えばN町では相談として生計問題が多いために消費生活相談員を配置し、K町では精神保健福祉士をおいて対応している。地域福祉問題の掘り起こしのために地域での福祉懇談会や調査活動にも取り組み、問題解決や在宅福祉サービスの開発・拡大に結びつけている。また、小地域でのネットワーク活動やふれあい・いきいきサロンを拡大することで、問題の予防や早期発見とともにインフォーマル・フォーマルな対策に結びつけている。ふれあいの福祉センターという総合相談を通して、「相談と援助の一体化」が可能になってきたといえよう。ふれあい福祉センターは評価指標を用いた自己評価でも1年次が2.7点だったのが3年次には3.7点と大幅に改善されている。

第2の小地域福祉活動が活発になったこととしては、小地域ネットワークとふれあい・いきいきサロン、小地域福祉推進組織の拡大があげられる。1996年度以降に指定された10市町村社協について小地域ネットワークの動きを見ると、指定前年度には10市町村社協には小地域ネットワークは0であったのが指定3年次には241ネットに拡大している。同じく、10市町村社協のふれあい・いきいきサロンの状況を見ると、指定前年度が16カ所であったのが3年次には112カ所と大幅に増えている。このように住民の身近な生活の場で小地域福祉活動を推進することで、地域の福祉力が高まり、福祉コミュニティづくりの可能性が拡大した。評価指標による自己評価でも、小地域ネットワークで1年次が3点、3年次が3.5点、小地域福祉の推進組織の組織化で1年次が2.5点、3年次が3.5点と高くなっている。

第3の住民参加が強化されたこととしては、福

祉教育、ボランティア活動等に顕著にあらわれている。N町社協では、小・中・高校での総合的な学習の導入と併せて、障害者講師の派遣等で「ちょっと福祉出前講座」を実施したり、町内全ての保育所、幼稚園、小学校、中学校、高校をボランティア活動協力校に指定し、福祉教育の強化・拡大を図っている。また、K町では知的障害者による配食ボランティア、視覚障害者によるマッサージボランティア活動を取り入れ、障害者の社会参加活動につなげている。そのほか、福祉まつりやふれあいフェスティバル、小地域ネットワーク、ふれあい・いきいきサロン等の事業や協力員の委嘱を通して住民参加の促進を図っている。

第4の関係機関・団体・施設の連携が拡大したこととしては、福祉施設団体連絡会や福祉フェスティバルやまつり、具体的な事業の取り組みを通して連携やネットワークが拡大したことがあげられる。地域福祉活動を総合的に実施するためには住民参加とともに関係機関・団体・施設の連携が不可欠である。「ふれあいのまちづくり事業」は、福祉施設協働事業を通して相互理解が深まるとともに福祉教育、ボランティア養成、事業やサービスの実施が容易になった。また、福祉施設に社協が関わることで、施設の社会化も促進され、在宅福祉サービスの拠点としても機能するようになった。

第5の社協の基盤整備と機能強化が図られたこととしては、ふれあいのまちづくり推進会の設置、関係機関団体・施設との連携の強化・拡大、専門援助員や協力員、専門相談員の設置、小地域福祉推進組織の組織化、地域福祉活動コーディネーターの設置があげられる。特に、コーディネーターの設置によってケアマネジメントや『「問題の解決を図る」視点が確立されるとともに、一人ひとりの生活を小地域を基盤に、多くの住民の参加によって、支えていくという視点も確立され、福祉コミュニティの形成へとつながる活動を可能⁽¹⁾』にしたといえよう。

引用文献

- (1) 『社会福祉協議会活動全国会議資料集1995』
全国社会福祉協議会 p.110

参考文献

- (1) 『社会福祉協議会活動全国会議資料集1995』
全国社会福祉協議会
- (2) 神里博武「ふれあいのまちづくり事業」
の評価研究『沖縄キリスト教短期大学紀

要第30号』 2001年12月

- (3) 『平成15年度ふれあいのまちづくり事業関係資料集』 全国社会福祉協議会地域福祉部 2003年9月（2003年9月25日、26日に開催された「ふれあいのまちづくり事業全国推進会議」配布資料）
- (4) 沖縄県社協ふれあいのまちづくり事業評価推進委員会資料（1994年度以降、各年度）